Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5535**
14. Wahlperiode 12. 03. 2001

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram, Karl-Josef Laumann, Brigitte Baumeister, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 14/5355 –

Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Programme

Vorbemerkung

Die gravierenden Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt und der damit verbundene hohe Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen haben Fragen nach der Effektivität und nach der Effizienz der aktiven Arbeitsförderung belebt. Angesichts des hohen Problemdrucks bei knappem Mittelvolumen wird zunehmend die Frage aufgeworfen, welche Maßnahmen einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit am wirkungsvollsten entgegenwirken und den Abbau der Arbeitslosigkeit befördern können. Dies hat auch in Deutschland das Evaluationsbewusstsein gestärkt und den Weg geebnet für die Weiterentwicklung der Evaluation – innerhalb und außerhalb der Bundesanstalt für Arbeit. Gegenwärtig werden große Anstrengungen unternommen, um Datenzugangsprobleme zu lösen. Zudem bedarf es einer methodischen und inhaltlichen Weiterentwicklung der Evaluationsforschung.

Evaluation muss, um die vielfältigen Zielsetzungen des Arbeitsförderungsrechts berücksichtigen zu können, auf einem breiten, sich ergänzenden Spektrum wissenschaftlicher Verfahren, insbesondere sozialwissenschaftlicher und ökonometrischer Ansätze, basieren. In Deutschland ist es aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen nur sehr eingeschränkt möglich, auf experimentelle Ansätze, wie sie in einigen Ländern erfolgreich eingesetzt werden, zurückzugreifen.

Die Datenlage über die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hat sich in den letzten drei Jahren erheblich verbessert. Seit 1998 legt jedes Arbeitsamt jährlich eine Eingliederungsbilanz vor, die im Einzelnen Auskunft gibt über Umfang und Kosten der Maßnahmen sowie darüber, wie viele der Absolventen sechs Monate später arbeitslos gemeldet sind (Verbleibsquote). Die Bundesanstalt für Arbeit arbeitet zurzeit daran, die Verbleibsquote durch die Eingliederungsquote – nämlich die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – zu ergänzen. Sie soll zusätzlich über andere Übergänge Auskunft geben, wie z. B. Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Diese Eingliederungsquote kann frühestens

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 9. März 2001 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2002 für das Jahr 2000 vorliegen, da Daten für die Absolventen von Maßnahmen abgeglichen werden müssen mit den Beschäftigten-Daten, diese Beschäftigten-Daten aber aufgrund der Meldefristen für Arbeitgeber immer nur erheblich zeitverzögert vorliegen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik soll anknüpfend an der Person des einzelnen Arbeitslosen in erster Linie dessen Integration in reguläre Beschäftigung erleichtern. Allein darauf darf aber – wie es in der Diskussion über die Eingliederungsquote jedoch geschieht – die Erfolgsdefinition von Arbeitsmarktpolitik nicht verengt werden. Vernachlässigt werden strukturpolitische, sozialpolitische, gesellschaftspolitische Ziel-Dimensionen. Außerdem wird völlig außer Acht gelassen, in welchem Umfang arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zusätzliche Nachfrage und zusätzliche Steuerkraft in Problemregionen induzieren.

Die Bundesregierung hat seit dem Regierungswechsel zu allen von ihr initiierten Sonderprogrammen gleichzeitig mit deren Implementation eine Evaluierung in Auftrag gegeben. Dies gilt für das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, die Modellansätze zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen sowie die Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Zudem lässt sie nachträglich die von der vorherigen Bundesregierung gestarteten Modellprojekte zur Verbesserung der beruflichen Eingliederungschancen durch kommunale Vermittlungsagenturen untersuchen.

1. Trifft es zu, dass das Bundesministerium der Finanzen bei dem Institut für Wirtschaftsforschung in Halle (IWH) und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim (ZEW) Untersuchungen zur Evaluation der Arbeitsmarktpolitik in Auftrag gegeben hat?

Ja

2. Wenn ja, trifft es zu, dass in diesem Zusammenhang massive Kritik an der Datenlage bzw. an der Informationspolitik des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bzw. der Bundesanstalt für Arbeit bezüglich der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik von den Instituten geäußert wurde?

Im Gutachten des IWH wird die vorhandene Datenlage bzw. die Informationspolitik des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung nicht kritisiert. Im Gutachten des ZEW wird bedauert, dass trotz Verbesserungen, die mit der neuen Eingliederungsbilanz der Bundesanstalt für Arbeit erreicht worden sind, der Wissenschaft in Deutschland bisher nur beschränkt brauchbare Daten zur Evaluationsforschung zur Verfügung stehen.

3. Trifft es generell zu, dass die unter den in Frage 1 genannten Institute beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bzw. bei der Bundesanstalt für Arbeit nach Daten bezüglich der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik nachgefragt haben?

   Wenn ja, welche Materialien wurden den Instituten zur Verfügung gestellt und welche gewünschten Materialien wurden ihnen mit welcher Begründung nicht zur Verfügung gestellt?

Für Evaluationsarbeiten im umfassenderen Sinn hatten die unter der Frage 1 genannten Institute bis vor kurzem keine Anträge auf Übermittlung von Sozialdaten nach § 75 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) beim Bundesmi-

nisterium für Arbeit und Sozialordnung gestellt. Dies gilt auch hinsichtlich der vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenen, kurzfristig durchzuführenden Forschungsaufträge.

Ein Antrag des ZEW zur Herausgabe von Daten zum Zwecke der Evaluation von Qualifizierungsmaßnahmen – der nicht im Zusammenhang mit diesen Forschungsaufträgen steht – liegt derzeit zur Prüfung vor.

Die Bundesanstalt für Arbeit versorgt die Forschung in erheblichem Umfang mit Daten. Allerdings gibt es gesetzliche Restriktionen. Aus Datenschutzgründen schreibt § 75 SGB X vor, dass die Forschungsinstitute ihre Vorhaben gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Einzelnen darlegen und eine Einzelgenehmigung einholen. Nach dieser Einzelgenehmigung stellt die Bundesanstalt für Arbeit dann die Daten zur Verfügung. Derartige Anforderungen sind seit 1995 in jedem Fall bedient worden. Pauschalanforderungen, z. B. „Alle Einzeldaten zu Förderfällen zur Verfügung stellen“, genügen den Anforderungen des § 75 SGB X nicht.

Die Bundesanstalt für Arbeit arbeitet gegenwärtig an der Anonymisierung von Daten. Voraussichtlich werden noch dieses Jahr anonymisierte Datensätze aus der Beschäftigtenstatistik der Wissenschaft zugänglich gemacht werden. Im nächsten Schritt folgt die Anonymisierung der Datensätze aus den Geschäftsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit.

Für den Bereich der arbeitsmarktpolitischen Statistiken sowie der Arbeitsmarkt- und Lohnersatzstatistiken wurden verschiedene Anfragen nach aggregierten Ergebnissen (Tabellen) durch die Bundesanstalt für Arbeit beantwortet. Anfragen nach personenbezogenen Daten liegen der Bundesanstalt für Arbeit nicht vor.

Für den Bereich der Beschäftigtenstatistik wurden – neben den aggregierten Daten – von 1995 bis 2001 gut 80 Genehmigungen nach § 75 SGB III durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erteilt, davon knapp 60 % zugunsten wissenschaftlicher Einrichtungen. Alle Anfragen wurden durch die Bundesanstalt für Arbeit bedient.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Vorgehensweise der Schweizer Arbeitsverwaltung, die ihre Daten an 5 Institute übergeben hat, die den Erfolg der Schweizer Arbeitsmarktpolitik messen sollen (Handelsblatt vom 23. Januar 2001)?

Bei der Datenbereitstellung an Dritte existiert in der Schweiz ein vergleichbares Verfahren wie in Deutschland. Im Gegensatz zur Schweiz ist es in Deutschland unter anderem aufgrund der erheblich umfangreicheren Datensätze der Geschäftsstatistiken und unterschiedlicher statistischer Verfahren in einzelnen Leistungsbereichen der Bundesanstalt für Arbeit bisher nicht möglich, der Arbeitsmarktforschung ohne erheblichen zusätzlichen Datenaufbereitungsaufwand die für Evaluationsarbeiten erforderlichen Basisdaten zeitnah zur Verfügung zu stellen. Seit einigen Jahren wird an der Umstellung des statistischen Systems der Bundesanstalt für Arbeit auch mit dem Ziel gearbeitet, ein breites Spektrum von Information für Evaluationszwecke bereitzustellen. Demgegenüber ist die schweizerische Arbeitsverwaltung aufgrund der vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenzahlen in der Lage, im Rahmen der Arbeitslosmeldung ein aufwendiges Assessment-Verfahren durchzuführen, aus dem wiederum eine Erfassung zahlreicher persönlicher Merkmale resultiert. Solche Daten liegen in Deutschland nicht vor.

5. Bei welchen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Sonderprogrammen ist seit Beginn der 14. Legislaturperiode eine wissenschaftliche Evaluierung vorgenommen worden?

   Welche dieser Evaluierungen sind bereits beendet, welche dauern noch an und wann werden diese voraussichtlich abgeschlossen sein?

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung werden folgende arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Sonderprogramme wissenschaftlich evaluiert:

– Untersuchung der Wirkungsweise Kommunaler Vermittlungsagenturen, die über den Haushaltstitel Förderung von Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik gefördert werden. Die Evaluation wird im Frühjahr 2002 abgeschlossen sein.
– Das Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen wird voraussichtlich bis Mitte des Jahres 2005 wissenschaftlich evaluiert.
– Das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit wird voraussichtlich bis zum Jahr 2004 wissenschaftlich evaluiert.
– Zur Evaluierung der Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

Wirkungsforschung gehört zu den gesetzlich festgelegten Aufgaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit. Im Hinblick auf die im Aufbau befindlichen Eingliederungsbilanzen und die erwartete routinemäßige Verfügbarkeit von individuellen Datensätzen der Maßnahmeteilnehmer wurden bis auf ein Pilotprojekt zum Netto-Eingliederungserfolg von Fortbildung und Umschulung (FuU) in den letzten Jahren keine weiteren Sonderuntersuchungen über die großen Standardinstrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) bzw. des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) durchgeführt.

Auf der Basis der neu erschlossenen und nunmehr zentral verfügbaren Individualdaten über Maßnahmeteilnehmer wurde Ende letzten Jahres ein Großprojekt zur Evaluation von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM „klassisch“) begonnen. Es wird als Kooperationsprojekt mit dem Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie der Universität Frankfurt/Main durchgeführt und dient zugleich als Pilotprojekt dem Aufbau einer instrumentenübergreifenden Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei. Diese wird für unterschiedliche Evaluationszwecke im IAB genutzt und (nach entsprechenden Prüfvorgängen unter Beachtung des Datenschutzes) sobald wie möglich externer Forschung zur Verfügung stehen.

Fortgeführt und neu begonnen wurden weitere Evaluationsprojekte zu Einzelinstrumenten der Arbeitsförderung (Lohnkostenzuschüsse, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen u. a.) und instrumentenübergreifend z. B. zu Fragen eines frühzeitigen Maßnahmeeinsatzes (über formalisiertes „profiling“ und „case-management“) sowie im Umfeld der Eingliederungsbilanzen: Verbesserungen bei der Evaluation der Arbeitsförderung lassen sich nur durch gemeinsame Anstrengungen als „joint venture“ von Wissenschaft und Praxis erzielen.

6. Sieht die Bundesregierung – ebenso wie das Institut für Wirtschaftsforschung in Halle in seiner Publikation „Wirtschaft im Wandel“ 1/2001 vom

18. Januar 2001 – beträchtlichen Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen?

Wenn ja, für welche konkreten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen besteht nach Auffassung der Bundesregierung ein aktueller Evaluierungsbedarf?

Aktive Arbeitsmarktpolitik gehört zu den Politikbereichen, bei denen seit längerer Zeit Wirkungsforschung betrieben wird. Die Wirkungsforschung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik bedarf des Ausbaus und der Verbesserung, um belastbare Ergebnisse zur Erreichung der unterschiedlichen Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik gewinnen zu können. Dies ist der Bundesregierung ebenso wie der Bundesanstalt für Arbeit bekannt.

Im 7. Schwerpunktprogramm des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das den Zeitraum 2001 bis 2005 umfasst, wurde die Wirkungsforschung spürbar verstärkt. Aktueller Bedarf an Wirkungsforschung besteht bei den „großen“ Instrumenten der beruflichen Weiterbildung und der öffentlich geförderten Beschäftigung (ABM und SAM). Hier wurden vom IAB in Kooperation mit Wissenschaftlern aus dem Hochschulbereich Evaluationsarbeiten begonnen, die in Konzeption und Umsetzung hohen Qualitätsansprüchen genügen werden. (Siehe auch Antwort zu Frage Nr. 5.)

7. Trifft es zu, dass auch andere deutsche Forschungsinstitute die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung kritisiert haben und es sogar Konflikte innerhalb des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit (Benchmarking-Gruppe) gibt oder gegeben hat?

Es trifft zu, dass in jüngster Zeit einige vorwiegend wirtschaftswissenschaftlich ausgerichtete Forschungseinrichtungen, die Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik für sich als Handlungsfeld entdeckt und teilweise Kritik an der Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhoben haben.

Die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit hat in zwei Gutachten zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und zum Stand der Evaluierungsforschung Stellung genommen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihrer Funktion, eine Brücke zum „ersten Arbeitsmarkt“ zu bilden, noch verbessert werden muss. Die Anregungen und Vorschläge der Benchmarking-Gruppe sind Gegenstand der Diskussionen in der Arbeitsgruppe Beschäftigungsförderung – Aktive Arbeitsmarktpolitik im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit.

8. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung aus den bereits abgeschlossenen Evaluierungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gewonnen und wie sind diese Erkenntnisse umgesetzt worden bzw. welche Konsequenzen sollen aus den Ergebnissen der abgeschlossenen Evaluierungen bis zu welchem Zeitpunkt gezogen werden?

Evaluationsarbeiten des IAB zum Überbrückungsgeld ergeben, dass bei der Ausgestaltung dieses Instruments kaum grundlegender Änderungsbedarf besteht. Arbeiten zum Instrument Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) waren ein wesentlicher Impuls dieses Instrument zielgruppenspezifisch auszurichten.

Das Gutachten des ZEW umfasst Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, dass des

IHW Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern. Die beiden Gutachten geben einen Überblick über den Stand der Evaluationsforschung in Deutschland auf diesem Gebiet. Aufgrund ihrer Konzeption und des Heranziehens von ausschließlich Sekundärdaten sind die Gutachten hinsichtlich konkreter Empfehlungen zur Reform des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums nur begrenzt aussagefähig. Es konnten nur wenige speziell aufbereitete Daten herangezogen werden. Zudem hat sich mit der grundlegenden Reform des Arbeitsförderungsrechts der Rechtsstand gegenüber dem Untersuchungszeitraum, in dem von der seinerzeitigen Bundesregierung keine umfassenden Evaluationsarbeiten veranlasst worden waren, geändert.

Die Ergebnisse der Gutachten des ZEW und IWH werden im Zusammenhang mit der anstehenden Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik geprüft. Die zentrale Erkenntnis, dass die Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik einer grundlegenden Verbesserung bedarf, wird von der Bundesregierung geteilt. Wie die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 2001 deutlich macht, wird der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums künftig kontinuierlich auf seine Wirksamkeit überprüft. Die Belange der Evaluation sollen bei der Konzeption arbeitsmarktpolitischer Instrumente bereits in der Zielformulierung berücksichtigt werden. Die Zusammenarbeit mit externen Arbeitsmarktforschern wird ausgeweitet. Interessierte Wissenschaftler erhalten einen verbesserten Zugang zu Daten der Bundesanstalt für Arbeit, sofern diese mit vertretbarem Aufwand aufbereitet werden können. Damit wird das Ziel verfolgt, neue Forschungsaktivitäten anzuregen und zugleich das Niveau der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik spürbar zu verbessern.

9. Welche Kosten sind durch die bisherigen Evaluierungen insgesamt entstanden und durch wen bzw. durch welche Institute wurden diese Evaluierungen durchgeführt?

Die durch die Evaluation der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene oder insgesamt entstehenden Kosten genau zu berechnen, ist nicht möglich, weil z. B. die hierfür im IAB und an anderer Stelle zur Verfügung stehenden Wissenschaftlerkapazitäten nicht separat aufgeschlüsselt und als Kostenstellen ausgewiesen werden.

Seit dem Regierungswechsel wurden von der Bundesregierung – einschließlich der laufenden Vorhaben – Aufträge für rd. 14 Mio. DM vergeben.

Mit der Durchführung von Evaluierungsvorhaben wurden folgende Institute beauftragt:

- Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung, Halle-Leipzig
- Institut Zukunft der Arbeit, Bonn
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
- Institut für Wirtschaftsforschung, Halle
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, in Kooperation mit dem Bundesinstitut für Berufliche Bildung, Bonn
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, in Kooperation mit dem Institut für Arbeit, Gelsenkirchen und Dr. Kaltenborn, Bonn.

10. Wurden bzw. werden die Aufträge zur Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik öffentlich ausgeschrieben?

Wenn nein, warum nicht?

Aufträge zur Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik werden in der Regel auf der Grundlage der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) öffentlich oder beschränkt ausgeschrieben. Soweit eine beschränkte Ausschreibung erfolgt, findet ein vorgelagerter öffentlicher Teilnahmewettbewerb statt.

Der Auftrag zur Evaluierung des Jugendsofortprogramms wurde nicht ausgeschrieben. Hier wurde wegen des kurzfristigen Beginns des Sofortprogramms auf eine Ausschreibung verzichtet, um eine begleitende Evaluation zu ermöglichen.

11. Zu welchen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen plant die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode eine Evaluierung vorzunehmen?

Die Vergabe der Evaluierung der ‚Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe‘ – MoZArT – wird derzeit europaweit ausgeschrieben.

12. Trifft es zu, dass hinsichtlich der Übergangsquote in reguläre Arbeit bei den Absolventen der verschiedenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktspolitik lediglich eine Verbleibsquote im Sinne der Eingliederungsbilanz vorliegt?

Die Statistik zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit liefert seit dem 1. Januar 2000 hinsichtlich des Verbleibs der Teilnehmer differenziertere Angaben (Einmündung in den regulären Arbeitsmarkt, anerkannte Berufsausbildung in einem Betrieb, Teilnahme an weiterer Maßnahme des Sofortprogramms, Teilnahme an Maßnahmen gemäß SGB III, sonstiger Verbleib, Verbleib unbekannt) als die Eingliederungsbilanz.

Die Evaluationsarbeiten des IAB zum Überbrückungsgeld weisen nicht nur aus, wie lange der Existenzgründer seine Selbständigkeit behaupten kann, sondern auch, wie viele Beschäftigte er im zeitlichen Verlauf einstellt.

Im Übrigen wird die Frage mit „Ja“ beantwortet.

13. Kann mit Hilfe der Verbleibsquote im Sinne der Eingliederungsbilanz sicher festgestellt werden, wie viele Personen nach Durchführung der unterschiedlichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wieder in reguläre Beschäftigung gekommen sind, oder gibt die Verbleibsquote lediglich Auskunft darüber, wie viele Personen sich nach Abschluss der verschiedenen konkreten Maßnahmen nicht wieder arbeitslos gemeldet haben?

Die Verbleibsquote im Sinne der Eingliederungsbilanz liefert ausschließlich Aussagen darüber, ob sich ein/e Maßnahmeteilnehmer/in 6 Monate nach Beendigung der Maßnahme wieder arbeitslos gemeldet hat. Deswegen arbeitet die Bundesanstalt für Arbeit gegenwärtig daran, die Verbleibsquote durch eine Eingliederungsquote zu ergänzen. Sie wird jedoch den Nachteil aufweisen, weniger zeitnah vorzuliegen und durch das Erfolgskriterium der sozialversicherungs-

pflichtigen Beschäftigung nicht alle Instrumente (z. B. Überbrückungsgeld) abzudecken.

14. Hat die Bundesregierung – im Gegensatz zu ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur „Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen“ (Bundestagsdrucksache 14/2531) von Anfang 2000 – nun Kenntnisse über Verbleibsquoten in regulärer Arbeit, über Verweildauer und Abbruchquoten bei den verschiedenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik?

    Welche Erkenntnisse gibt es über Verdrängungseffekte zu Lasten der Wirtschaft?

Im Rahmen der Eingliederungsbilanz sowie der Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit liegen sowohl Daten über die Verweildauer als auch Abbruchquoten für verschiedene Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor. Wie aus der Beantwortung der Fragen 12 und 13 hervorgeht, gilt dies nicht für „Verbleibsquoten“ in regulärer Arbeit.

Äußerungen über angebliche Verdrängungseffekte der Förderung beziehen sich vor allem auf ABM und die „klassischen“ Strukturanpassungsmaßnahmen (sog. zweiter Arbeitsmarkt). Hierzu liegen keine neueren wissenschaftlichen Informationen vor. Solche Verdrängungseffekte werden aber im Zusammenhang mit dem neu begonnenen ABM/SAM-Evaluationsprojekt (Kooperation IAB und Universität Frankfurt) ergänzend untersucht. Sie dürften aber nur in begrenztem Umfang auftreten, weil die Arbeiten in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zusätzlich sind und bei Arbeiten im gewerblichen Bereich grundsätzlich die örtlichen Kammern und Verbände vor Bewilligung der Maßnahmen eingeschaltet werden oder die Arbeiten an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden.

15. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie sich die in dieser Legislaturperiode erfolgten Gesetzesänderungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) auf den Anteil der Langzeitarbeitslosen und der Arbeitslosen, die länger als 6 Monate bis zur Dauer von einem Jahr arbeitslos waren, in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausgewirkt hat?

    Mit welchen genauen (Früherkennungs-)Screening-Verfahren will die Bundesregierung Langzeitarbeitslosigkeit erkennen und präventiv bekämpfen?

Es liegen keine wissenschaftlich fundierten Erkenntnisse darüber vor, wie sich die in dieser Legislaturperiode erfolgten Gesetzesänderungen des SGB III auf den Anteil der Langzeitarbeitslosen ausgewirkt haben. Die Vorschriften zur Änderung des Arbeitsförderungsrechts sind zum 1. August 1999 in Kraft getreten. Der Beobachtungszeitraum ist damit zu kurz, um valide Aussagen gewinnen zu können.

Die mit dem 2. SGB III-Änderungsgesetz vorgenommene Flexibilisierung einiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente hat die Bemühungen um die Verhütung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit erleichtert. Die Gesetzesänderungen berücksichtigen die präventive Ausrichtung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union. Angestrebt wird, Langzeitarbeitslosigkeit möglichst nicht eintreten zu lassen. Nicht zuletzt dadurch dürfte der jahresdurchschnittliche Bestand an langzeitarbeitslosen Arbeitnehmern von rund 1,52 Mil-

lionen im Jahre 1998 auf rund 1,37 Millionen im Jahre 2000 zurückgegangen sein.

Die Bundesanstalt für Arbeit ist verstärkt darum bemüht, dass die Arbeitsämter möglichst frühzeitig in den Beratungsgesprächen alle Faktoren ermitteln, die auf ein mögliches Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit hindeuten, damit ggf. rechtzeitig entsprechende Maßnahmen der Arbeitsförderung eingeleitet werden können. Zur Entwicklung entsprechender Methoden wird derzeit von der Bundesanstalt für Arbeit in einigen Arbeitsämtern ein von der Europäischen Union finanziertes Projekt durchgeführt, mit dessen Hilfe auch ein frühzeitiges Erkennen des Risikos längerfristiger Arbeitslosigkeit (Profiling) erleichtert werden soll.

16. Welche Daten bezüglich des in Frage 12 angesprochenen Personenkreises gibt es hinsichtlich des Anteils von Maßnahmeteilnehmern ohne Schul- oder Berufsabschluss?

    Welche Daten liegen der Bundesregierung bezüglich anderer Benachteiligungsmerkmale wie z. B. Schulden oder Gesundheitsproblemen vor?

    Liegen keine Daten vor, auf welcher Grundlage wird die Zielgruppenorientierung der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programme kontrolliert?

Die Berücksichtigung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen ist die Umsetzung der Zielgruppenorientierung i. S. d. § 7 Abs. 3 SGB III. Die dort genannten Langzeitarbeitslosen, Schwerbehinderten, Älteren und Berufsrückkehrer werden in der Eingliederungsbilanz für den Zugang, den Bestand und den Abgang an Maßnahme-Teilnehmern, an Arbeitslosen, Vermittlungen und Verbleibsfällen dargestellt, jeweils differenziert nach Geschlecht. Weitere Gruppen von Personen, die besonders zu beobachten sind, werden im Rahmen der jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Statistiken nachgewiesen, soweit sie Zielgruppen des jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Instruments sind. Der gesamte Katalog der Personenstrukturen der Arbeitslosenstatistik findet sich z. B. in der Weiterbildungsstatistik.

Zurzeit liegen keine Daten über Personen ohne Schul- bzw. Berufsabschluss unter den Maßnahmeteilnehmern vor. Die Bundesanstalt für Arbeit entwickelt gegenwärtig Verfahren, um den Anteil von Personen ohne formalen Berufsabschluss an den Maßnahmen bereitzustellen. Für Personen ohne Schulabschluss ist dies nicht geplant. Es ist davon auszugehen, dass zwischen beiden Personengruppen eine starke Überschneidung besteht.

Die Statistik zum Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit enthält Informationen zum Schulabschluss der Teilnehmer. Außerdem werden die Merkmale Behinderung und Benachteiligung ausgewiesen. Weitere soziodemografische Daten ergeben sich aus der Begleitforschung.

Im Rahmen der Eingliederungsbilanz liegen Daten zur Verbleibsquote, zum Zugang, zum Abgang und zum Bestand von Langzeitarbeitslosen, Schwerbehinderten/Gleichgestellten, Berufsrückkehrer/innen und Älteren (ab 50 Jahre) für die meisten arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor.

Die Erfassung von Benachteiligungsmerkmalen, wie z. B. Schulden, erfolgt nicht im Rahmen der Erhebung von Daten, die in die Geschäftsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit eingehen. Um solche Merkmale zu erfassen, wären zusätzliche Erhebungen erforderlich. Solche werden gezielt im Kontext der Evaluation bestimmter arbeitsmarktpolitischer Instrumente durchgeführt.

17. Hält die Bundesregierung eine verbesserte Zielgruppenorientierung der Arbeitsmarktpolitik für notwendig und erforderlich?

    Wenn ja, wie will die Bundesregierung künftig eine stärkere Zielgruppenorientierung erreichen und auf welche Zielgruppen soll sich die Orientierung erstrecken?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hält es für erforderlich, dass diejenigen Menschen, die besonderer arbeitsmarktpolitischer Hilfen bedürfen, diese auch erhalten. Ob eine möglichst wirkungsvolle Umsetzung dieser Zielsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe des bisherigen Ansatzes der Zielgruppenorientierung oder mit neuen Ansätzen zu erreichen ist, wird im Zuge der anstehenden Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente geprüft.

18. Welche Überlegung stellt die Bundesregierung an, um Konnexitätsprobleme zwischen dem Bund und den Ländern/Kommunen derart abzubauen, dass Sozialtransfers gebündelt in die Verantwortung der Kommunen übergehen und eine steuerliche Kompensation erfolgt?

    Sollen solche Lösungsmodelle bei der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt werden?

    Wenn nein, welche Lösungsalternativen sind möglich und beabsichtigt?

Die Bundesregierung stellt – auch im Zusammenhang mit der vordringlichen Neureglung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 – zurzeit keine derartigen Überlegungen an. Grundsätzlich gilt, dass zur Zielverwirklichung einer zeitgemäßen Sozialpolitik alle staatlichen Ebenen zusammenarbeiten und sich aufeinander abstimmen müssen.

Eine vom Bundesministerium der Finanzen 1996 eingesetzte Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ hat sich mit der Frage der Bündelung von steuerfinanzierten Sozialtransfers (Bürgergeld) befasst. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sowohl die Einführung eines Bürgergeldes als auch die Schaffung eines einheitlichen Steuertransferamtes nicht zu empfehlen sind.

Im Übrigen hat die Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht 2001 dargelegt, dass sie die Zusammenarbeit der Verwaltung von Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert. Zu diesem Zweck werden regionale Modellvorhaben durchgeführt.

19. Welche Möglichkeit sieht die Bundesregierung, Anregungen aus der Wissenschaft aufzugreifen, arbeitsmarktpolitische Programme öffentlich auszuschreiben, um dadurch den Wettbewerb zwischen einzelnen Projektträgern mit dem Ziel zu stimulieren, eine effektive Arbeitsmarktpolitik zu erreichen?

    Wäre es beispielsweise konkret möglich, die den Arbeitsämtern zur Verfügung stehenden Mittel verbindlich an bestimmte Vorgaben (Mindest-

quoten, Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung) zu koppeln und die Nichteinhaltung dieser Vorgaben zu sanktionieren?

Aktive Arbeitsmarktpolitik wird in Deutschland – im Gegensatz zu einigen anderen Staaten – grundsätzlich nicht in Form von staatlichen Förderprogrammen, die steuerfinanziert sind, erbracht. Es handelt sich regelmäßig um aus Beiträgen finanzierte Leistungen der Arbeitsförderung, die am individuellen Hilfebedarf anknüpfen und in Form einer personenbezogenen Maßnahme durchgeführt werden. Dabei ist das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, wenn einzelne Maßnahmen bzw. Leistungen von Trägern eingekauft werden. Das kann auch in Form der öffentlichen Ausschreibung erfolgen, falls dies in bestimmten Fällen zweckmäßig und möglich ist.

In der Antwort zu der Frage 9 der Kleinen Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur „Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen“ (Bundestagsdrucksache 14/2531) ist darauf hingewiesen worden, dass im Bereich der Weiterbildungsförderung nach dem SGB III Beauftragungen von Bildungsträgern und damit Ausschreibungen nur noch im Ausnahmefall erfolgen. Die Nutzung freier Maßnahmen, d. h. die Nutzung der breiten Palette an Weiterbildungsangeboten, die die vielfältige Trägerlandschaft zur Verfügung stelle, biete nach den vorliegenden Erfahrungen u. a. Vorteile hinsichtlich der Wahl des Weiterbildungsortes und des zeitnahen Beginns der Maßnahmen und müsse deshalb Vorrang haben vor der Vergabe von Auftragsmaßnahmen.

An dieser Auffassung hält die Bundesregierung fest.

Siehe auch Antwort zu Frage 21.

20. Gibt es in Bezug auf die in Frage 18 aufgezeigte Problematik Vorstöße der Bundesregierung gegenüber der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit oder der Europäischen Union sowie den Bundesländern?

Ja

Die Bundesregierung prüft gegenwärtig, wie die Leistungen Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe besser miteinander verzahnt werden können. In diese Prüfung ist eine vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geleitete Bund-Länder-Arbeitsgruppe, der auch die Bundesanstalt für Arbeit und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände angehören, einbezogen. Erste gesetzliche Schritte sieht das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 20. November vor. Das Gesetz beinhaltet insbesondere die Rahmenbedingungen für das vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geförderte Modellvorhaben MoZArT (s. auch Antworten zu 10 und 24), dessen Ergebnisse bei der Prüfung berücksichtigt werden. Konkrete Entscheidungen über eine bessere Verzahnung oder eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind jedoch erst am Ende eines umfassenden Diskussionsprozesses möglich, in dem alle konzeptionellen, politischen und finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen hinreichend Berücksichtigung finden müssen.

21. Hat die Bundesregierung Hinweise darauf, dass bestehende Anbieter (z. B. kommunale Beschäftigungsgesellschaften) durch ihre Quasi-Monopolstellung neue Anbieter verhindern?

Der Bundesregierung liegen keine Hinweise vor, dass bestehende Anbieter durch ihre Quasi-Monopolstellung neue Anbieter verhindern.

Es wird darauf hingewiesen, dass nach dem SGB III keine institutionelle Förderung von Beschäftigungsgesellschaften zulässig ist.

Siehe auch Antwort zu Frage 19.

22. Liegen der Bundesregierung im Gegensatz zu ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur „Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen“ (Bundestagsdrucksache 14/2531) von Anfang 2000 nun Erkenntnisse vor, wie viel der von den jeweiligen Bundesländern veranschlagten Mittel für den Titel „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) öffentlich nach Effizienzgesichtspunkten ausgeschrieben wurden und welche Effizienzgesichtspunkte hierbei zugrunde gelegt werden?

Bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die genannte Kleine Anfrage wurde ausgeführt, dass es nicht Aufgabe der Bundesregierung ist, eine öffentliche Ausschreibung von Maßnahmen im Bereich der Hilfe zur Arbeit sicherzustellen, da die Durchführung des BSHG in der Zuständigkeit der Länder und in der Selbstverwaltung der Kommunen liegt. Der Bundesregierung liegen daher nach wie vor keine Untersuchungsergebnisse über die Verwendung und Ausschreibung der für HzA-Maßnahmen veranschlagten Mittel vor.

23. Liegen der Bundesregierung im Gegensatz zu ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur „Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen“ (Bundestagsdrucksache 14/2531) von Anfang 2000 nun Erkenntnisse über ausländische Erfahrungen bezüglich der öffentlichen Ausschreibung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen vor?

    Wenn ja, welche ausländischen Erfahrungen, z. B. aus den USA oder Australien beabsichtigt die Bundesregierung zu übernehmen?

    Wenn nein, warum liegen der Bundesregierung solche Erkenntnisse nicht vor?

Der Diskussionsprozess der letzten Monate über Effektivität und Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat als ein wichtiges Ergebnis hervorgebracht, dass ausländische Konzepte nicht ohne weiteres auf Deutschland zu übertragen sind. Dies liegt vor allem an der unterschiedlichen Ausgestaltung des jeweiligen nationalen Arbeitsförderungsrechts und der unterschiedlichen Finanzierungsarten. Dennoch beobachtet die Bundesregierung die Entwicklung geeigneter Instrumente im Ausland, z. B. im Rahmen des Diskussionsprozesses im Bündnis für Arbeit. Sofern sie für deutsche Verhältnisse geeignet erscheinen, leitet die Bundesregierung Schritte ein, diese Instrumente in Deutschland künftig anzuwenden; beispielhaft sei hier die Job-Rotation erwähnt.

24. Wie will die Bundesregierung zukünftig „Drehtüreffekte“ (z. B. dadurch, dass ehemalige Sozialhilfeempfänger durch Beschäftigungsmaßnahmen

lediglich Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung erwerben) vermeiden?

Welche konkreten Maßnahmen wurden eingeleitet bzw. sind beabsichtigt, um die gegenseitige Deckungsfähigkeit verschiedener Kostenträger sicherzustellen?

Inwieweit können regionale Finanzierungs-Pools unterstützt werden?

Das SGB III sieht eine enge Zusammenarbeit der örtlichen Arbeitsämter mit anderen regionalen Akteuren vor. Die Arbeitsämter können z. B. zusammen mit kommunalen Trägern Projekte fördern. Durch das Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten vom 19. Dezember 1998 ist die sog. Freie Förderung auch für die Unterstützung von Projekten geöffnet worden. Damit können die Arbeitsämter Mittel der aktiven Arbeitsmarktförderung auch bei der Förderung von regionalen Projekten flexibel einsetzen.

Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit (HzA-Maßnahmen) zielen im Sinne einer aktivierenden Sozialhilfe ganz wesentlich darauf, dass den Hilfeempfängern/innen Wege zu einem in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt integrierten selbstbestimmten Leben aufgezeigt und ermöglicht werden. Die Sozialhilfeträger nutzen hierbei auch die Möglichkeit, im Rahmen der HzA-Maßnahmen sozialpädagogische Dienste (Schuldnerberatung, Bewerbungstraining), Qualifizierung und Fortbildung anzubieten und auf diesem Weg für die Betroffenen bessere Voraussetzungen zur beruflichen Eingliederung zu schaffen.

Die Bundesregierung zielt mit ihren arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen im Rahmen des SGB III und des BSHG darauf ab, Leistungsbezieher und Hilfeempfänger aus der Hilfebedürftigkeit zu entlassen und möglichst nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Entsprechend dieser Zielsetzung gibt die Bundesregierung im Rahmen der Modellvorhaben MoZArT neue Impulse für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern. Ziel der Modellvorhaben ist es u. a., durch eine bessere Zusammenarbeit zwischen beiden Ämtern Synergieeffekte zu erzielen und so die Eingliederungschancen von Arbeitslosenhilfebeziehern und erwerbsfähigen Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz in das Erwerbsleben zu verbessern.

Das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 20. November 2000 sieht vor, dass die Arbeitsämter und Kommunen im Rahmen von MoZArT das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium von SGB III und BSHG für das Klientel des jeweiligen anderen Leistungssystems öffnen und nutzbar machen können.

Die kooperierenden Ämter sollen dabei vereinbaren, wie die durch das Modellvorhaben entstehenden Aufwendungen von ihnen auszugleichen sind.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333